

Diferencias territoriales en el acceso y el uso de los Servicios Económicos de Interés General. Una evaluación de las políticas de regulación en perspectiva regional

Judith Clifton *, Daniel Díaz-Fuentes **, Marcos Fernández-Gutiérrez *
y Julio Revuelta *

RESUMEN: Este trabajo analiza en perspectiva territorial el uso de los Servicios Económicos de Interés General (SEIG), cuyo acceso generalizado en igualdad de condiciones es considerado clave, por los reguladores europeos, para la cohesión social y regional, en particular tras los procesos de privatización, liberalización y desregulación de la oferta. Para ello, utiliza como fuente principal las preferencias reveladas por los ciudadanos a partir del gasto de los hogares, en función de las características de su lugar de residencia. Los resultados muestran distintos patrones regionales de uso de los SEIG y, en varios de estos servicios, un menor uso en zonas de escasa densidad de población ligado a problemas de acceso, todo lo cual tiene destacadas implicaciones para su regulación en clave territorial.

Clasificación JEL: D12, L98, O18, R58.

Palabras clave: cohesión territorial, políticas de regulación, Servicios Económicos de Interés General, Obligaciones de Servicio Público.

Territorial differences in access to Services of General Economic Interest. Evaluation of regulatory policies from a regional perspective

ABSTRACT: This paper analyzes from a regional perspective the use of Services of General Economic Interest (SGEI), to which general access in equal conditions is considered key for social and territorial cohesion by European regulation policymakers. In order to do so, citizens' revealed preferences with respect to SGEI

* Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.

** Departamento de Economía. Universidad de Cantabria. Avenida de los Castros, s/n. 39005 Santander (Cantabria). Correo electrónico: diazd@unican.es.

Los autores desean agradecer al Ministerio de Ciencia e Innovación por la financiación recibida para el proyecto en el que se enmarca este trabajo, dentro del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 y al VII Programa Marco de la Comisión Europea: Proyecto COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) 2011-2015.

Recibido: 12 de mayo de 2010 / Aceptado: 3 de noviembre de 2010.

according to the characteristics of their place of residence are analyzed. Results identify patterns of SGEI use by region, and also find lower use of some services in areas of low population density related to access problems. These results have significant implications for SGEI regulation in regional terms.

JEL Classification: D12, L98, O18, R58.

Keywords: territorial cohesion, regulatory policies, Services of General Economic Interest, Public Service Obligations.

1. Introducción

En las últimas décadas, en la Unión Europea (UE), los servicios de infraestructura han experimentado grandes reformas regulatorias. Éstas, a partir de la privatización, liberalización y desregulación de mercados como los de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones, han dado lugar a un predominio de la provisión privada (Clifton *et al.*, 2007). En paralelo, ha existido una creciente preocupación acerca de si ello repercutiría negativamente en su calidad, equidad, asequibilidad, accesibilidad y universalidad (Van de Walle, 2006), aspectos que cobran especial importancia dado el relevante papel social, económico y estratégico de estos servicios. Por ello, la UE ha denominado Servicios Económicos de Interés General (SEIG) a aquellos que, como los mencionados, con una naturaleza económica, quedan sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) en virtud del interés general (EC, 2003), lo cual implica el sometimiento del funcionamiento de sus mercados a la garantía de determinados objetivos específicos de interés social (Costas, 2007; CEEP, 2010). Dentro de las OSP, son fundamentales las obligaciones de servicio universal, cuyo objetivo es garantizar el acceso en igualdad de condiciones a un paquete de servicios básicos, con independencia de la capacidad adquisitiva o el lugar de residencia (Calzada *et al.*, 2009). Desde una perspectiva regional, por ello, la regulación de los SEIG es clave para la equidad y el equilibrio territorial (Cremer, 2009) y constituye un elemento fundamental de la política de cohesión social y territorial de la UE (Faludi, 2006).

La regulación de los SEIG se ha centrado en la oferta, asumiendo que resultaría positiva para los consumidores si promoviera la competencia en un mercado europeo integrado. Mientras, su diseño y evaluación ha ignorado la perspectiva de los ciudadanos como consumidores. En la actualidad, sin embargo, la detección de problemas en estos mercados ha llevado a la Comisión Europea a reconocer las limitaciones de las políticas de competencia y a considerar, en consonancia con la argumentación de la OECD (2008), que complementar las perspectivas de la demanda y la oferta, a partir de un mayor conocimiento del comportamiento y las percepciones de los consumidores, podría mejorar la regulación de los SEIG y el funcionamiento de sus mercados (EC, 2008). Esta nueva visión resulta de interés para la preocupación de la ciencia regional por la dimensión del espacio, considerando el mayor riesgo de quedar excluidos de los servicios que sufren los ciudadanos residentes en zonas periféricas o aisladas, donde la provisión ofrece menor rentabilidad económica (Héritier, 2001; Clifton y Díaz-Fuentes, 2010); pueden existir además, entre distintos territorios, di-

ferentes necesidades de los ciudadanos en relación a los SEIG o distintos modos de organización de los mismos (CEEP, 2010), como elementos de interés a considerar.

En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo evaluar la provisión y regulación de los SEIG en España desde el punto de vista de los ciudadanos (consumidores reales o potenciales) con una perspectiva territorial. Concretamente, se analizan los patrones de uso de los servicios de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones (telefonía fija, móvil e internet) en las regiones españolas y las posibles diferencias entre zonas rurales y urbanas, identificándose si son debidas a problemas de acceso. Para responder al planteamiento descrito, tras esta introducción, el segundo apartado aborda una aproximación a las nuevas políticas europeas de regulación de los SEIG y a la literatura que ha analizado estos servicios desde el lado de la demanda y con una perspectiva regional. Tras la exposición, en el tercer apartado, de las hipótesis y metodologías utilizadas, el cuarto apartado describe el uso revelado y el acceso declarado a los SEIG; a continuación, el uso revelado se relaciona, mediante un análisis micro-económico, con determinados factores explicativos, con énfasis en los relativos al lugar de residencia. Finalmente, se obtienen una serie de conclusiones relevantes para la regulación de los SEIG en perspectiva territorial.

2. Motivación

Desde los años ochenta, como parte del Programa del Mercado Único, las autoridades europeas acordaron la liberalización y desregulación de los servicios de infraestructura; su privatización, configurada como una decisión nacional, fue abordada por los Estados miembros a partir de los años noventa (Clifton *et al.*, 2007). En España, uno de los países más activos en la privatización, actualmente el peso del sector público en la propiedad de los SEIG es muy reducido. Sin embargo, la privatización se implementó previamente a la liberalización de los mercados y persiste, aunque con diferencias entre sectores, una tendencia general a la concentración empresarial, que restringe la competencia efectiva (Bel *et al.*, 2006). El sector público mantiene un papel relevante como regulador en aras del interés general. En las décadas precedentes a las reformas, como ha descrito Antolín (1999), la denominación de servicio público garantizaba (aún bajo la provisión del sector privado, como en el caso de la electricidad) la obligación de determinados servicios mínimos, como recogían el Real Decreto Ley de 12 de abril de 1924 y el art. 128.2 de la Constitución Española. Como señala Costas (2007), un objetivo fundamental era la igualdad de acceso a los servicios, focalizándose tanto en la población con menos recursos como en los residentes en áreas rurales. Con las reformas, en paralelo a destacadas mejoras tecnológicas y el desarrollo de nuevos servicios como la telefonía móvil e internet, las prioridades regulatorias viraron hacia la búsqueda de la eficiencia productiva. En los últimos años, el concepto de servicio público ha dado paso a las mencionadas OSP, en el marco de la normativa comunitaria (EC, 2003). Estas, así como los modos de organización de los SEIG, son determinadas a nivel nacional; el agua, competencia de los gobiernos locales, constituye la excepción, con formas diversas de provisión

que incluyen monopolios privados, monopolios públicos locales y formas mixtas (CEEP, 2010).

Tras las reformas, determinados actores, liderados por los gobiernos de Francia y Bélgica, temían que el interés público quedara supeditado a los intereses comerciales de las empresas proveedoras; por ello, pretendían definir legalmente el papel y naturaleza de los SEIG y las garantías de los ciudadanos como usuarios, como elementos clave para la solidaridad y la inclusión social y territorial que habría de caracterizar a la UE. Otros actores, particularmente los gobiernos del Reino Unido y los Países Bajos y sectores empresariales, únicamente consideraban necesario introducir determinados instrumentos de protección de los consumidores, a partir de la evaluación de la provisión de los servicios y la satisfacción de los usuarios, así como canales de voz mediante los cuales éstos pudieran expresar su descontento (Clifton *et al.*, 2005). La falta de consenso y, finalmente, el rechazo del Tratado Constitucional Europeo, conllevaron la desaparición de la aspiración de establecer a nivel europeo derechos de ciudadanía a los SEIG. En esta situación, las políticas regulatorias de la UE, encomendadas por el Tratado de Lisboa a favorecer el acceso universal a los SEIG y proteger los derechos de los usuarios, han pasado a priorizar la búsqueda de soluciones alternativas a las de tipo legal, a partir de la integración de la perspectiva de los consumidores a la regulación tradicional.

En los últimos años, pese al creciente interés de la regulación por la perspectiva de los consumidores y al subsiguiente interés político y científico respecto a la incidencia de factores como el lugar de residencia sobre sus decisiones y actitudes ante los SEIG, son pocos los análisis de estos servicios realizados desde el lado de la demanda y, aún en menor medida, con una perspectiva territorial. Como una de las excepciones, Fiorio *et al.* (2007) observaron, a partir del Eurobarómetro, que, en el ámbito de la UE, la densidad de población del país tiende a relacionarse positivamente con la satisfacción respecto a los servicios y destacaron la complejidad del entorno económico, institucional y social como determinante de estas opiniones. Giulietti *et al.* (2005), por su parte, encontraron que, en el Reino Unido, los residentes en zonas de reducida densidad de población tienen menor probabilidad de cambiar de proveedor de gas, lo cual relacionaron con dificultades en la búsqueda ligadas a las políticas de las empresas proveedoras. Las investigaciones que, en España, han abordado estos aspectos se han centrado mayoritariamente en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), dado el efecto positivo de su extensión sobre el desarrollo económico y la cohesión social y territorial (Cuadrado-Roura y García-Tabuena, 2004; Surinach *et al.*, 2007). En un estudio por Comunidades Autónomas (CCAA), Jordana *et al.* (2005) encontraron un impacto positivo sobre el uso de internet de las políticas regionales destinadas a promoverlo; Carmona y García (2007), por su parte, observaron una influencia positiva de la densidad de población de las CCAA en el uso de internet a largo plazo, relacionándolo con un efecto del entorno sobre la adopción de las TIC. Más recientemente, Lera-López *et al.* (2009) han sido pioneros en analizar los factores que inciden en el uso de internet en España mediante microdatos, a partir de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares. Estos autores encontraron

diferencias significativas entre CCAA, que relacionaron posteriormente con el peso del sector servicios, el PIB per cápita regional, el gasto público en I+D y el capital TIC regional y empresarial; con ello, finalmente, obtuvieron una serie de recomendaciones para avanzar hacia la cohesión territorial y social mediante el desarrollo de las TIC.

3. Metodología

El presente estudio es pionero en evaluar globalmente el uso de los SEIG en España en perspectiva territorial, considerando tanto la región como la densidad de población del lugar de residencia, como elementos fundamentales para la cohesión social y territorial. Para ello se utilizan, como fuente principal, las preferencias reveladas de los ciudadanos ante los servicios, a partir de los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 2006 (INE, 2006), con gran riqueza de información. Además, los factores de elevación espacial proporcionados por la encuesta permiten obtener resultados representativos a nivel de la población española. La variable dependiente analizada es el uso revelado (*UR*) de los servicios, que tiene lugar cuando el gasto de un hogar en un determinado servicio es distinto de cero¹. No obstante, puede no existir *UR* cuando el hogar consuma el servicio sin gasto directo, en circunstancias tales como que otro hogar o entidad pública o privada asuma el gasto o que éste se haya realizado fuera de España. Para favorecer la interpretación de la información se incluye, previamente al análisis econométrico, un análisis descriptivo del *UR* de los servicios en función del lugar de residencia, así como de la accesibilidad declarada a los mismos en el Eurobarómetro de 2006 (EC, 2007).

En el posterior análisis econométrico, las variables independientes relativas al lugar de residencia son:

- Densidad de población². A partir de la definición de la EPF, se introducen dos variables que recogen, respectivamente, la residencia en una zona de escasa densidad de población («*ESCPOB*», el 25,8% de la población) y de densidad intermedia («*SEMIPOB*», el 21,6% adicional), frente a la categoría de referencia (zona densamente poblada). Respecto al acceso declarado, el Eurobarómetro permite diferenciar a los que declaran residir en «una zona rural o pueblo» (el 45,6% del total).

¹ La EPF recoge el gasto de los hogares en los SEIG analizados desagregado en las siguientes categorías de la clasificación COICOP: Electricidad (4.5.1.1. y 4.5.1.2.), Gas (4.5.2.1., 4.5.2.2., 4.5.2.3. y 4.5.2.4.), Agua (4.4.1.1. y 4.4.1.2.), Telefonía Fija (8.3.1.2.), Telefonía Móvil (8.3.1.3.) e Internet (8.3.1.4.).

² La EPF diferencia tres categorías: zona densamente poblada, un «conjunto de municipios contiguos, los cuales tienen todos una densidad de más de 500 habitantes por km² y cuya población conjunta es de más de 50.000 habitantes»; zona semiurbana o intermedia, un «conjunto de municipios contiguos, que no perteneciendo a una zona densamente poblada, cada uno de ellos tienen una densidad de más de 100 habitantes por km² y, o bien, la población conjunta es de más de 50.000 habitantes, o bien, están situados al lado de una zona densamente poblada»; y zona escasamente poblada, en otro caso.

- Región. La unidad de análisis son las NUTS1³, siendo Madrid la categoría de referencia. La definición de la variable «densidad de población» en la EPF impide utilizar simultáneamente dicha variable y un nivel de desagregación territorial más detallado, por un problema de multicolinealidad. Las NUTS1, además de evitar dicho problema, resultan suficientes para identificar distintos patrones regionales en el uso y corregir el efecto de este factor en las estimaciones.

Se incluyen, asimismo, las siguientes variables independientes de control: tamaño del hogar, en número de miembros; edad del sustentador principal; tenencia de vivienda, que identifica a los no propietarios; y nivel de ingresos del hogar (en miles de euros anuales), que constituye una aportación adicional de este estudio, al permitir capturar el efecto renta mediante cinco intervalos.

La probabilidad de UR de los servicios se analiza a partir de estimaciones probit de la forma:

$$P(UR_{ij} = 1) = \Phi(x_i) = \Phi(Z_i, D_i, R_i) \quad (1)$$

Donde:

UR_{ij} = Uso revelado del servicio j por parte del hogar i , definido como:

$$UR_{ij} = 1, \text{ si } G_{ij} > 0$$

$$UR_{ij} = 0, \text{ si } G_{ij} = 0$$

Siendo G_{ij} el gasto de i en j .

Z_i = vector de características de los hogares utilizadas como variables de control.

D_i = densidad de población del lugar de residencia de i .

R_i = región de residencia de i .

La estimación de los efectos marginales de las variables independientes sobre el UR permite abordar las siguientes hipótesis:

H_1 : existe un problema de acceso a los servicios en zonas de menor densidad de población que repercute en un menor uso.

H_2 : existen distintos patrones regionales de uso de los servicios.

4. Resultados

En la tabla 1 se observa cómo el UR de electricidad, con reducidas diferencias territoriales, se acerca a la universalidad absoluta. Descontando el menor uso en menores de 35 años (debido a ayudas de las familias en el pago), no propietarios de vivienda (fruto de condiciones particulares en el alquiler) y Canarias y Baleares

³ España consta de siete regiones, de acuerdo a la nomenclatura NUTS1: Noroeste (Galicia, Asturias y Cantabria), Noreste (País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón), Madrid, Centro (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura), Este (Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares), Sur (Andalucía, Murcia y Ceuta y Melilla) y Canarias.

Tabla 1. «Uso revelado» de los SEIG según lugar de residencia

	<i>Electricidad</i>	<i>Gas</i>	<i>Agua</i>	<i>Telefonía fija</i>	<i>Telefonía móvil</i>	<i>Telefonía</i>	<i>Internet</i>
Noroeste	98,06	54,24	82,77	80,14	63,95	95,01	24,15
Noreste	98,45	59,97	95,87	86,68	68,37	96,78	30,40
Madrid	98,78	82,63	97,57	86,48	83,51	97,98	40,26
Centro	98,76	49,82	95,49	78,32	61,26	93,85	21,40
Este	97,98	59,95	97,37	78,87	65,63	93,84	32,49
Sur	98,55	51,85	98,43	76,96	70,82	93,55	34,46
Canarias	93,97	20,92	98,09	74,02	68,79	92,69	37,51
Densidad Alta	98,49	67,02	97,97	83,70	71,08	96,02	36,52
Densidad Media	97,32	50,80	95,02	77,69	69,95	94,22	31,69
Densidad Baja	98,30	45,26	92,08	75,02	62,94	92,44	21,96
Total	98,19	57,89	95,81	80,16	68,73	94,71	31,71

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2006).

(por la realización del gasto fuera de España, durante el periodo de referencia, por parte de residentes extranjeros), el *UR* resulta próximo al 100%. El gas, en cambio, muestra un *UR* sensiblemente alejado de la universalidad, especialmente en zonas de menor densidad de población; existe también un patrón regional diferenciado, con los casos extremos de Madrid y Canarias. El agua tiene, por su parte, carácter prácticamente universal, si bien el *UR* resulta inferior en zonas de escasa densidad de población y en la región Noroeste. Ello se debe a que, además de existir un menor *UR* en no propietarios de vivienda y en Baleares, el uso del servicio no está sujeto a coste monetario directo en algunas zonas rurales de Galicia, Asturias y Cantabria, dada la abundancia relativa del recurso (precipitaciones relativamente frecuentes y baja densidad de población). El *UR* de telefonía fija y telefonía móvil es extendido, pero no universal, e inferior en zonas de menor densidad de población. En cambio, el análisis agregado del *UR* de ambos servicios de telefonía refleja su casi total universalidad y menores disparidades territoriales. Finalmente, internet muestra un *UR* alejado de la universalidad, con notables disparidades en función de la densidad de población y la región.

La tabla 2 muestra cómo los servicios donde un mayor porcentaje de ciudadanos declara experimentar problemas de acceso son gas, internet y, en menor medida, telefonía móvil. Estos servicios son, en ese orden, los que presentan un mayor diferencial entre áreas urbanas y rurales, las cuales concentran los problemas de acceso. En cambio, electricidad, agua y telefonía fija no muestran disparidades en el acceso.

Tabla 2. Acceso fácil declarado a los SEIG según lugar de residencia

	<i>Electricidad</i>	<i>Gas</i>	<i>Agua</i>	<i>Telefonía fija</i>	<i>Telefonía móvil</i>	<i>Internet</i>
Zona Urbana	93,77	83,88	94,14	95,97	91,76	78,21
Zona Rural	95,64	64,49	93,46	94,77	86,49	66,88
Total	94,63	75,05	93,84	95,43	89,36	73,06

Fuente: Elaboración propia a partir de EC (2007).

Las tablas 3 y 4 recogen los resultados de las estimaciones sobre el *UR*. En la electricidad, una vez corregido el efecto de las variables de control, únicamente Canarias muestra un menor *UR*, ligado a los residentes temporales extranjeros. En relación a la densidad de población, la ausencia de un patrón definido respecto al *UR* confirma la inexistencia de problemas de acceso en zonas rurales. El *UR* de gas es, a nivel regional, sensiblemente superior en Madrid e inferior en Canarias, muy condicionado por la extensión de las redes de suministro. Se observa también una intensa relación directa entre densidad de población y *UR* (inferior, un 12,4% y un 17,2%, respectivamente, en las zonas de densidad de población intermedia y escasa, frente a las densamente pobladas), que cabe ligar a los problemas en el acceso en zonas rurales. Estos resultados se relacionan con el tardío desarrollo del servicio, que Arocena (2001) explica por la falta de extensión de la infraestructura, el clima templado en determinadas regiones y la utilización de fuentes alternativas. Una estimación análoga para los datos más recientes de la EPF (INE, 2008) muestra cómo tanto las disparidades entre zonas urbanas y rurales como los patrones regionales de *UR* permanecieron muy estables, exceptuando la profundización en la extensión del servicio en Canarias. En el caso del agua, el *UR* es sensiblemente inferior en Noroeste y en zonas de menor densidad de población, debido al descrito uso sin coste directo y, como se observó previamente, no a un problema de acceso al servicio en zonas rurales; en cambio, el *UR* es más elevado fundamentalmente en Sur y Canarias, donde la abundancia del recurso es menor.

El *UR* de telefonía fija, por su parte, es más reducido en zonas de menor densidad de población; dado que no se observaban diferencias respecto al acceso, ello se debería a distintas preferencias en su sustitución por telefonía móvil. En cuanto a esta última, no se observan diferencias en función de la densidad de población, de manera que los problemas detectados en el acceso declarado en zonas rurales podrían reflejar aspectos más subjetivos, relativos a la calidad percibida del servicio. El *UR* agregado de telefonía es, como el de telefonía fija, más bajo en Este, Sur y Canarias, aspecto relacionado con su marcado carácter turístico. Es, además, ligeramente inferior en zonas de menor densidad de población, lo cual podría derivarse de la combinación del menor *UR* de telefonía fija y los problemas de tipo cualitativo respecto a la telefonía móvil; no obstante, la reducida magnitud de este efecto refleja que, en todo caso, estaría limitado a ciertos casos particulares. El *UR* de internet, finalmente y corrigiendo el efecto de las variables de control, es inferior al de Madrid en Este y Noreste y,

Tabla 3. Efectos marginales estimados sobre el «Uso revelado» de los servicios

		<i>Electricidad</i>	<i>Gas (2006)</i>	<i>Gas (2008)</i>	<i>Agua</i>
Región	Noroeste	–0,002	–0,256 ***	–0,348 ***	–0,076 ***
	Noreste	–0,003	–0,223 ***	–0,249 ***	–0,002
	Centro	0,001	–0,250 ***	–0,241 ***	0,011 **
	Este	–0,003	–0,227 ***	–0,255 ***	0,010 *
	Sur	0,001	–0,269 ***	–0,253 ***	0,025 ***
	Canarias	–0,020 **	–0,525 ***	–0,426 ***	0,017 ***
Densidad de población	Semipob.	–0,007 ***	–0,124 ***	–0,131 ***	–0,033 ***
	Esc. pob.	–0,003	–0,172 ***	–0,166 ***	–0,059 ***
Variables de control	Tño. hogar 1	–0,003	–0,083 ***	–0,095 ***	–0,006
	Tño. hogar 3	0,004 **	0,037 ***	0,035 ***	0,004
	Tño. hogar 4	0,003	0,057 ***	0,065 ***	0,003
	Tño. hogar > 4	0,003 *	0,130 ***	0,106 ***	–0,007
	Menor 35	–0,008 ***	–0,015	–0,019	–0,010 **
	De 65 a 74	0,005 ***	0,020	–0,002	0,001
	Mayor 74	0,000	–0,002	–0,027 *	–0,007
	No prop.	–0,041 ***	–0,055 ***	–0,041 ***	–0,033 ***
	Ing. < 10	–0,013 **	–0,112 ***	–0,108 ***	–0,019 ***
	Ing. 10 a 16	–0,003	–0,069 ***	–0,093 ***	–0,008
	Ing. 16 a 24	0,001	–0,049 ***	–0,058 ***	–0,008
	Ing. 24 a 35	–0,001	–0,022	–0,027 **	–0,001
N		19.435	19.435	22.077	19.435
Wald chi2		366,70	1296,93	1327,30	826,06
Prob > chi2		0,000	0,000	0,000	0,000

Significatividad: * > 90%, ** > 95%, *** > 99%.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2006 y 2008).

particularmente, en Centro y Noroeste, pero no en Sur y Canarias. Mientras, el UR de internet es inferior en zonas de menor densidad de población, efecto también ligado a los problemas detectados en el acceso. Dada la rápida expansión del UR del servicio (del 31,7% en 2006 al 50,7% en 2008), las estimaciones se reproducen para dicho

Tabla 4. Efectos marginales estimados sobre el «Uso revelado» de los servicios

		<i>Telefonía fija</i>	<i>Telefonía móvil</i>	<i>Telefonía</i>	<i>Internet (2006)</i>	<i>Internet (2008)</i>
Región	Noroeste	-0,040 **	-0,241 ***	-0,024 *	-0,086 ***	-0,195 ***
	Noreste	0,020	-0,199 ***	-0,010	-0,047 ***	-0,218 ***
	Centro	-0,036 *	-0,257 ***	-0,027 *	-0,080 ***	-0,175 ***
	Este	-0,061 ***	-0,238 ***	-0,041 ***	-0,035 **	-0,121 ***
	Sur	-0,045 **	-0,177 ***	-0,033 **	0,028	-0,027
	Canarias	-0,063 ***	-0,249 ***	-0,050 ***	0,025	0,039
Densidad de población	Semipob.	-0,057 ***	0,006	-0,012 **	-0,049 ***	-0,084 ***
	Esc. pob.	-0,101 ***	-0,004	-0,025 ***	-0,100 ***	-0,127 ***
Variables de control	Tño. hogar 1	-0,065 ***	-0,169 ***	-0,038 ***	-0,046 ***	-0,122 ***
	Tño. hogar 3	0,016	0,108 ***	0,005	0,077 ***	0,108 ***
	Tño. hogar 4	0,038 ***	0,120 ***	0,007	0,131 ***	0,165 ***
	Tño. hogar > 4	0,030 **	0,120 ***	0,011 **	0,155 ***	0,156 ***
	Menor 35	-0,196 ***	0,101 ***	-0,009	0,005	-0,011
	De 65 a 74	0,131 ***	-0,192 ***	0,016 ***	-0,134 ***	-0,203 ***
	Mayor 74	0,151 ***	-0,352 ***	0,022 ***	-0,209 ***	-0,291 ***
	No prop.	-0,167 ***	0,001	-0,046 ***	-0,046 ***	-0,034 **
	Ing. < 10	-0,257 ***	-0,202 ***	-0,107 ***	-0,264 ***	-0,365 ***
	Ing. 10 a 16	-0,175 ***	-0,094 ***	-0,052 ***	-0,206 ***	-0,294 ***
	Ing. 16 a 24	-0,113 ***	-0,051 ***	-0,028 ***	-0,144 ***	-0,210 ***
	Ing. 24 a 35	-0,056 ***	-0,003	-0,010	-0,085 ***	-0,118 ***
N		19.435	19.435	19.435	19.435	22.077
Wald chi2		1.674,13	3.199,18	606,82	2.169,67	3.447,32
Prob > chi2		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Significatividad: * > 90%, ** > 95%, *** > 99%.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2006 y 2008).

último año (INE, 2008). Como se observa, se han incrementado destacadamente los diferenciales regionales; Noreste, Noroeste, Centro y, en menor medida, Este, quedan como las regiones asociadas a un *UR* más reducido. Asimismo, el efecto negativo de

residir en una zona de menor densidad de población se consolida e, incluso, tiende a incrementar su magnitud.

5. Conclusiones

El análisis realizado, como una de sus principales aportaciones, permite confirmar la hipótesis de existencia de problemas de acceso a gas e internet en zonas de menor densidad de población, con repercusiones en su uso. Estos problemas se han mantenido estables entre 2006 y 2008 en el caso del gas, mientras que en el de internet se han intensificado con la expansión del servicio. En lo relativo al agua, no existe un problema de acceso, sino que las disparidades en *UR* se deben al uso sin coste directo en determinados contextos geográficos caracterizados por la abundancia relativa del recurso. Se rechaza también la existencia de problemas de acceso a electricidad y a telefonía fija en zonas menos pobladas; en este último caso, el menor uso vendría motivado por distintas preferencias respecto a su sustitución por telefonía móvil, servicio que muestra disparidades en el acceso declarado que no repercuten en el *UR*, sino que responderían a problemas de tipo cualitativo.

Los patrones regionales detectados en el uso de los servicios reflejan también la incidencia del entorno y el contexto social. La electricidad, como servicio universal, no muestra diferencias regionales reseñables mientras que, en el agua, las existentes se deben a las descritas particularidades en la definición institucional de la contraprestación ligada a su uso. Las pautas de uso de gas, en cambio, ilustran la importancia de la extensión de las redes de suministro y la influencia que, sobre ello, ejercen factores geográficos como la distribución de la población y el clima. Los resultados muestran asimismo cómo la región de residencia incide, junto a otras características individuales, en el uso de los servicios de telecomunicaciones, fundamentalmente en aquéllos de implantación más reciente (telefonía móvil e internet).

El análisis abordado refleja el interés de avanzar en la comprensión de los problemas y necesidades de los consumidores más vulnerables en los mercados (inclusive los residentes en áreas rurales), como sugiere la OECD (2008), así como del conjunto de factores territoriales que inciden sobre múltiples aspectos diferenciales en la provisión de los servicios. En términos de política regional y cohesión territorial, de acuerdo a las directrices del Tratado de Lisboa para evitar los efectos negativos de la privatización y liberalización de los SEIG, los resultados obtenidos ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la garantía de OSP relativas a la provisión de estos servicios en igualdad de condiciones, con independencia del lugar de residencia. Las inequidades de mayor magnitud en el acceso y el uso, persistentes y concentradas en áreas de escasa densidad de población, se observan en los servicios de gas e internet, cuya reciente extensión ha coincidido en el tiempo con las reformas regulatorias tendientes a priorizar el logro de la eficiencia mediante instrumentos de mercado. Como paradigma diferente, la electricidad muestra un acceso en igualdad de condiciones con independencia del lugar de residencia, que cabe explicar en términos históricos, a partir de su extensión basada en la garantía de servicios mínimos ligados al concepto

de servicio público, aun bajo la provisión privada (Antolín, 1999). Otro caso particular es el agua, donde conviven distintos regímenes de propiedad y organización del servicio, asociados a la definición y regulación tradicional de las propias comunidades locales. Frente a ello, las reformas privatizadoras del agua, tendentes a ofrecer soluciones de mercado homogéneas con independencia del contexto territorial, son particularmente discutidas en términos de eficiencia del servicio y, especialmente, de resistencia ciudadana (Hall y Lobina, 2008). Definiciones institucionales como la descrita, reflejo de una tradición histórica basada en una lógica económica (el carácter de bien público del recurso, dada su abundancia relativa), constituyen otra alternativa reguladora para perseguir el acceso en igualdad de condiciones a determinados SEIG; el caso de internet puede resultar el más paradigmático. Para finalizar, cabe señalar que el presente análisis, centrado en el caso de España, constituye una primera aproximación a la evaluación de las políticas de regulación en perspectiva territorial en la UE, generalizable a otros países a partir de la explotación de información estadística homologable.

Bibliografía

- Antolín, F. (1999): «Iniciativa privada y política pública en el desarrollo de la industria eléctrica en España. La hegemonía de la gestión privada, 1875-1950», *Revista de Historia Económica*, 2, 411-445.
- Arocena, P. (2001): *The Reform of the Utilities Sector in Spain*, Discussion Paper núm. 2001/13, WIDER, United Nations University.
- Bel, G.; Calzada, J., y Fageda, X. (2006): «Liberalización y competencia en España, ¿dónde estamos?», *Información Comercial Española*, 829, 123-144.
- Calzada, J.; Costas, A., y Jordana, J. (2009): «Introducción: liberalización, regulación y servicio universal», en Calzada, J.; Costas, A., y Jordana, J. (eds.), *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Carmona, M., y García, L. (2007): «Difusión del uso de internet en España: ¿Existe una brecha digital entre Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Regionales*, 80, 193-228.
- CEEP (European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services) (2010): *Mapping of the Public services*, CEEP, Mimeo.
- Clifton, J.; Comín, F., y Díaz-Fuentes, D. (2005): «Empowering Europe's Citizens? On the prospects for the Charter of Services of General Interest», *Public Management Review*, 7 (3), 417-443.
- (eds.) (2007): *Transforming public enterprise in Europe and North America: Networks, Integration and Transnationalisation*, Palgrave-Macmillan, New York-London.
- Clifton, J., y Díaz-Fuentes, D. (2010): «Evaluating EU policies on public services: a citizens perspective», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81 (2), 281-311.
- Costas, A. (2007): «De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos», *Información Comercial Española*, 836, 33-50.
- Cremer, H. (2009): «Costes sociales y beneficios de las obligaciones de servicio universal en las industrias de red», en Calzada, J.; Costas, A., y Jordana, J. (eds.), *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Cuadrado-Roura, J. R., y García-Tabuenca, A. (2004): «ICT policies for SMEs and regional disparities. The Spanish case», *Entrepreneurship and regional development*, 16, 55-75.

- EC (European Commission) (2003): *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General*, EC, Bruselas.
- (2007): *Eurobarometer 260: Consumers opinions on Services of General Interest*, EC, Bruselas.
- (2008): *How Can Behavioural Economics Improve Policies Affecting Consumers?*, Bruselas, 28 de noviembre de 2008.
- Faludi, A. (2006): «From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy», *Regional Studies*, 40 (6), 667-678.
- Fiorio, C. V.; Florio, M.; Salini, S., y Ferrari, P. (2007): *European Consumers's Attitudes on Services of General Interest: Accessibility, Price and Quality*, Working Paper 2007-2004, DEAS, Università degli Studi di Milano.
- Giulietti, M.; Waddams-Price, C., y Waterson, M. (2005): «Consumer choice and competition policy: a study of UK energy markets», *The Economic Journal*, 115, 949-968.
- Hall, D., y Lobina, E. (2008): *Water Privatisation*, PSIRU Reports, University of Greenwich.
- Héritier, A. (2001): «Market integration and social cohesion: the politics of public services in European regulation», *Journal of European Public Policy*, 8 (5), 825-852.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006 y 2008): *Encuesta de Presupuestos Familiares*, Madrid.
- Jordana, J.; Fernández, X., y Sancho, D. (2005): «Which Internet policy? Assessing regional initiatives in Spain», *The Information Society*, 21, 341-351.
- Lera-López, F.; Gil, M., y Billón-Currás, M. (2009): «El uso de Internet en España: Influencia de factores regionales y socio-demográficos», *Investigaciones Regionales*, 16, 93-115.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2008): *Enhancing Competition in Telecommunication: Protecting and Empowering Consumers*, OECD, Paris.
- Surinach, J.; Romaní, J., y Termes, M. (2007): «¿Afecta la banda ancha al crecimiento económico? Evidencia sobre agentes y territorio», *Investigaciones Regionales*, 10, 207-235.
- Van de Walle, S. (2006): «The impact of public service values on service of general interest reform debates», *Public Management Review*, 8 (2), 183-205.

